

Resumen ejecutivo

Nudos críticos en la Implementación de la Ley N°21.675

El objetivo de este estudio es determinar los nudos críticos en la implementación de la Ley N°21.675 en el Poder Judicial, mediante un análisis jurídico de las principales dudas interpretativas ya detectadas por tribunales del país, y la identificación - desde la experiencia de sus integrantes- de las prácticas actuales de abordaje de dichos nudos críticos.

Ejecutó el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, que adjudicó la licitación ID 425-92-LE25 en Mercado Público.



SECRETARÍA TÉCNICA
IGUALDAD DE GÉNERO
NO DISCRIMINACIÓN



CEJA



OEA



El presente documento contiene el resumen ejecutivo del informe final de la evaluación a la implementación de la Ley N°21.675 elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) por encargo del Poder Judicial de Chile y que tuvo por contraparte directa a la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación.

Equipo responsable del proyecto:

Rocío Sánchez Pérez (**Jefa de proyecto**)

Rodrigo Nakada Castro (**Coordinador de proyecto**)

Juan Sebastián Vera Sánchez (**Analista jurídico**)

Paula Medina González (**Especialista en metodologías cualitativas**)

Ágata Mía González Correa (**Especialista en metodologías cualitativas**)

Constanza Seguel Larenas (**Investigadora**)

Kevin Gutiérrez Parra (**Investigador**)

Para consultas sobre el contenido del documento puede comunicarse a info@cejamericas.org

Marzo, 2026

I. Introducción

La relevancia del estudio se enmarca en la iniciativa del Poder Judicial por erradicar la violencia de género no solo en la institución, sino que en toda la sociedad chilena. De este modo, en 2018 la Corte Suprema aprobó la Política de Igualdad de Género y No Discriminación, instrumento que contempla como eje estratégico de acción la No Violencia de Género. Este tipo de violencia es reconocida como una expresión extrema de la discriminación por motivos de género, basada en relaciones estructurales de poder que perpetúan la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Su erradicación exige acciones conjuntas de la sociedad civil, las organizaciones sociales y todas las instituciones del Estado.

Dentro de los avances, se encuentra la entrada en vigencia el 14 de junio del año 2024 de la Ley N°21.675 mayormente conocida como “*Ley Integral*” que establece un marco legal completo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres por razones de género. Esta normativa marca un importante avance en el abordaje de la violencia contra las mujeres, incorporando definiciones y principios rectores. Sumado a ello, establece medidas sectoriales de prevención, atención, protección y reparación; donde conjuntamente para el desarrollo de esto determina un fortalecimiento a la articulación interinstitucional y al acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en razón de su género, y considerando especialmente las situaciones de vulnerabilidad o discriminaciones múltiples en que puedan hallarse.

Así, a más de un año de la entrada en vigencia de la Ley N°21.675 se han identificado nudos críticos y desarrollado estadísticas institucionales con el fin de monitorear su aplicación. Por tal razón, resulta perentorio profundizar en las interpretaciones disímiles que han surgido respecto de algunos de sus artículos clave, junto con las preocupaciones de orden práctico, como la sobrecarga que implicaría para los juzgados de garantía la supervisión periódica de las medidas cautelares, y la falta de definición sobre el órgano encargado de su notificación, en especial en casos donde el ofensor no ha comparecido o no se cuenta con un domicilio conocido.

II. Metodología

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de carácter exploratorio-descriptivo, combinando un análisis jurídico-doctrinario con el levantamiento de información empírica sobre los nudos críticos de la ley. Para la recolección de datos, se realizaron 15 grupos focales en los que participaron 83

integrantes del Poder Judicial, incluyendo judicatura, administradores, administradoras y consejos técnicos de diversas macrozonas del país. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a actores clave del sistema de justicia, como representantes del Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, policías y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, para recoger sus percepciones sobre la implementación normativa.

El procesamiento de la información se basó en la técnica de análisis de contenido, estructurada en etapas de conceptualización, recolección y una fase inferencial para identificar patrones de significado. Las entrevistas fueron transcritas y procesadas mediante el software Atlas.ti, utilizando una codificación mixta para asegurar el rigor del análisis. Finalmente, el estudio se rigió por estrictos parámetros éticos, garantizando el asentimiento informado, la confidencialidad y la voluntariedad de todas las personas participantes involucradas.

Un resumen del levantamiento cualitativo se muestra en la imagen a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

III. Aspectos teóricos y jurídicos de la Ley N°21.675

La protección jurídica de la igualdad de género y la erradicación de la violencia de género han venido impactando la agenda legislativa en los últimos años. En particular, la dictación de la Ley N°21.675 que “estatuye medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género”,

Nudos críticos en la implementación de la Ley N° 21.675

constituye un ejemplo de esta tendencia que ha mostrado avances, pero que enfrenta ciertos nudos críticos en términos de interpretación y a su vez operativos.

La ley emplea conceptos que no solo son difíciles de precisar, sino también de dotar de sentido desde otras áreas del conocimiento de las cuales el derecho importa. Asimismo, esta normativa conlleva modificaciones arraigadas en materia de competencia y de medidas cautelares. Por tal razón, existe una complejidad en el análisis de la normativa que resulta necesario abordar para su adecuada implementación, lo cual será expuesto a continuación.

1. La definición de “mujer” para los efectos de la Ley N°21.675

En el ordenamiento jurídico coexisten tres acepciones para definir el concepto de mujer: la biológica, que vincula el término al sexo femenino y rasgos fisiológicos; la registral, derivada de la normativa de identidad de género que permite la rectificación de nombre y sexo por convicción interna; y la amplia o expresiva, que incluye a quienes manifiestan una identidad de género femenina independientemente de su sexo biológico o de si han realizado trámites administrativos.

Para garantizar plenamente el derecho a una vida libre de violencia, es necesario adoptar el concepto amplio y expresivo. Esta interpretación responde al mandato de considerar especialmente las situaciones de vulnerabilidad y discriminación múltiple, factores que afectan de manera crítica a las mujeres trans. De este modo, la protección no queda supeditada a formalidades registrales, reconociendo que la violencia de género se ejerce frecuentemente sobre lo que la mujer representa socioculturalmente y no solo sobre sus características biológicas.

Desde una dimensión procesal, esta definición inclusiva es la que mejor se ajusta a la tutela de urgencia y la cognición sumaria. Dado que las medidas de protección deben dictarse de forma inmediata ante riesgos inminentes -muchas veces con el solo mérito de la denuncia-, imponer una carga de prueba registral constituye una barrera de acceso a la justicia que pondría en riesgo la integridad de las víctimas. Un enfoque extensivo asegura que las herramientas judiciales de resguardo sean verdaderamente oportunas y eficaces.

Finalmente, esta postura se alinea con la interpretación evolutiva que fijó la Corte IDH en el caso *“Vicky Hernández y otras con Honduras”*, donde establece que la protección contra la violencia de género es plenamente aplicable a las mujeres trans. Al centrar la intervención en la erradicación de la discriminación estructural y

el desprecio a los roles femeninos, el sistema de justicia cumple su función de optimizar el acceso a la justicia para todas las mujeres, sin distinción alguna.

2. Dudas en relación con la competencia de las materias reguladas en la Ley N°21.675

En el ámbito procesal, la Ley N°21.675 se asienta en una división de competencias según la naturaleza del acto: los hechos constitutivos de delito corresponden a la sede penal, mientras que aquellos que no lo son recaen en los tribunales de familia u otros órganos competentes. Esta distinción es fundamental para activar el estatuto de protección integral, el cual se diferencia de regímenes previos al centrarse específicamente en la violencia ejercida en razón de género, superando la limitación del vínculo relacional o familiar para abarcar cualquier ámbito donde se verifiquen tales agresiones.

Para la determinación de la competencia, el concepto de "razón de género" actúa como un elemento normativo que justifica la activación de la ley en comento. A diferencia de la violencia intrafamiliar, que se basa principalmente en el vínculo objetivo entre las partes (parentesco o convivencia), la violencia de género exige acreditar un componente discriminatorio orientado a perpetuar un modelo cultural de subordinación de la mujer. Esta distinción es esencial, pues la protección especial de la ley se activa únicamente cuando la agresión responde a esta discriminación estructural, siendo la "razón de género" el núcleo que justifica una intervención diferenciada.

En el ámbito de la tutela de urgencia, se han diseñado herramientas procesales bajo la lógica de la "cognición sumaria". El tribunal debe decidir sobre medidas cautelares con el solo mérito de la demanda o denuncia, lo que exige un enjuiciamiento rápido basado en las apariencias del momento y no en una certeza absoluta de fondo. Este enfoque permite que el sistema judicial actúe preventivamente frente a riesgos inminentes, reconociendo que el sacrificio epistémico inicial es necesario para garantizar el derecho fundamental a una vida libre de violencia.

Un aspecto innovador es la naturaleza "autosatisfactiva" de estas medidas cautelares especiales. Al apartarse de la concepción tradicional meramente conservativa -destinada solo a asegurar el resultado de un juicio-, estas medidas buscan satisfacer directamente el interés de protección de la mujer y pueden mantener su vigencia de forma autónoma, incluso si la causa principal no avanza hacia una sentencia definitiva.

En lo que respecta al denominado "cambio de sede", representa uno de los mayores desafíos operativos del sistema. Cuando un tribunal de familia se declara incompetente al advertir que los hechos revisten caracteres de delito, debe remitir los antecedentes al Ministerio Público y comunicar la resolución al juzgado de garantía correspondiente. Este último adquiere la competencia exclusiva para supervisar y revisar las medidas cautelares vigentes, debiendo fijar audiencias específicas para tal fin, lo que asegura que el tránsito entre jurisdicciones no genere vacíos de protección.

No obstante, la práctica revela nudos críticos significativos, como el denominado "peregrinaje cautelar" de las víctimas. La falta de interoperabilidad tecnológica entre los sistemas de familia, garantía y fiscalía a menudo obliga a las mujeres a transitar físicamente entre múltiples instituciones para solicitar, renovar o ejecutar sus medidas de protección. Esta fragmentación no solo genera sobrecarga administrativa, sino que produce un desgaste emocional en las usuarias que, en ocasiones, optan por desistir del proceso ante la complejidad de navegar por un sistema judicial desarticulado.

Respecto a las facultades de la judicatura penal, se ha clarificado que no existe impedimento procesal para que estos tribunales decreten medidas de naturaleza civil, como la fijación de alimentos provisorios o regímenes de cuidado personal de niños, niñas y adolescentes. Basándose en el principio *iura novit curia*, el ordenamiento permite que el juez o jueza penal adjudique estas materias cuando sea necesario para la protección integral de la víctima, evitando que la especialización técnica se convierta en una barrera que obligue a la mujer a abrir nuevos frentes judiciales para resolver necesidades básicas derivadas de la violencia.

Finalmente, el esquema procesal integra la protección de los hijos e hijas como víctimas directas, permitiendo la suspensión de regímenes de relación directa y regular ante riesgos de violencia vicaria. Sin embargo, esto exige una coordinación interinstitucional robusta y el apoyo de equipos técnicos que asesoren a los jueces penales en decisiones de alta complejidad familiar. La efectividad del sistema depende de superar la tendencia a operar de manera segmentada, consolidando una respuesta estatal que sea coherente, continua y plenamente accesible para todas las mujeres.

IV. Análisis cualitativo

Para realizar el análisis de la información cualitativa levantada, se siguió un proceso de análisis de tipo inductivo, es decir, siempre orientado por el objetivo general del diagnóstico, que es identificar los nudos críticos en la implementación de la Ley N°21.675.

Como resultado del análisis de los distintos instrumentos se definieron cinco dimensiones de análisis, las cuales permitieron identificar, ordenar y comprender los nudos críticos en la implementación de la Ley N°21.675. Ellas esquematizan el presente apartado y se resumen en la imagen que se muestra a continuación.



Fuente: Elaboración propia.

1. Conceptualización e interpretación jurídica de la Ley N°21.675

La primera dimensión “Conceptualización e interpretación jurídica de la Ley N°21.675” comprende la perspectiva de los y las operadores de justicia, así como definen y el alcance de la violencia contra las mujeres y su articulación con otros marcos normativos. De acuerdo a lo recogido, la ley se configura como un estatuto integral que no solo busca sancionar, sino también atender, reparar y garantizar el acceso a la justicia, incorporando un enfoque de género y considerando situaciones de vulnerabilidad y discriminación múltiple. De esta manera, la aplicación se traduce en decisiones concretas, como la calificación de los casos, la fijación de hechos a probar y la adopción de medidas cautelares, bajo un mandato de interpretación sistemática acorde a la Constitución y a los tratados internacionales. En este

contexto, la perspectiva de género opera como una herramienta transversal en la interpretación normativa y en la valoración probatoria.

Sin embargo, los hallazgos evidencian tensiones estructurales en su implementación. Aunque la ley es valorada como un avance, persisten dificultades asociadas a la coexistencia con normativas previas, la falta de criterios claros y la reproducción de rutinas institucionales. Se identifican nudos críticos como la incertidumbre en la delimitación de la violencia de género, problemas en la articulación con la Ley N°20.066, debilidades en la incorporación del enfoque de género en la prueba, y limitaciones en el abordaje interseccional, especialmente en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes. Asimismo, existe una brecha entre la ampliación normativa de nuevas formas de violencia y su aplicación efectiva. En conjunto, estos elementos muestran que la efectividad de la ley depende de su traducción en prácticas judiciales coherentes, estándares interpretativos claros y una coordinación institucional efectiva que permita materializar su potencial transformador.

2. Competencia, procedimientos y coordinación judicial interna

Esta dimensión analiza la implementación operativa de la Ley N° 21.675 en el Poder Judicial, enfocándose en la determinación de competencias, la circulación de causas y la aplicación y supervisión de medidas cautelares. Más allá del contenido normativo, se examina cómo la ley se materializa en un sistema judicial fragmentado que involucra tribunales de familia, garantía, el Ministerio Público y otros actores relevantes. Dado que la ley exige respuestas urgentes basadas en cognición sumaria, su efectividad depende de procedimientos claros, coordinación interinstitucional y trazabilidad de las medidas. Desde un enfoque de género y derechos humanos, la calidad institucional no se limita a decisiones formales, sino que requiere coherencia y articulación entre instituciones, especialmente para evitar que la fragmentación afecte desproporcionadamente a mujeres en situación de mayor vulnerabilidad o con menos acceso a redes.

Los hallazgos evidencian un escenario mixto, donde coexisten experiencias de coordinación efectiva con importantes nudos críticos. Entre estos destacan problemas en la declaración de incompetencia entre tribunales, falta de interconexión de sistemas, circulación incompleta de información, heterogeneidad de prácticas territoriales y debilidades en la supervisión de medidas cautelares. Estas dificultades generan retrasos, duplicidades, pérdida de trazabilidad y, en algunos casos, discontinuidad en la protección, afectando directamente la experiencia de justicia y aumentando riesgos de revictimización. Asimismo, se observa que la respuesta institucional frente a casos que involucran niños, niñas y

adolescentes puede producir efectos adversos, al abrir circuitos paralelos que tensionan el objetivo de protección integral.

En conjunto, estos hallazgos muestran que la efectividad de la ley depende del fortalecimiento de la coordinación, la estandarización de procedimientos y el soporte tecnológico, evitando que la fragmentación del sistema limite su potencial protector y reproduce desigualdades estructurales.

3. Capacidades institucionales, formación y gestión profesional

Esta dimensión aborda las condiciones organizacionales, formativas y operativas que inciden en la implementación de la Ley N°21.675, destacando que su efectividad no depende únicamente del diseño normativo, sino también de las capacidades institucionales del sistema de justicia. En este sentido, factores como la disponibilidad de recursos humanos y materiales, la carga de trabajo, la infraestructura y los procesos de capacitación resultan fundamentales para traducir la normativa en prácticas concretas. La implementación de la ley exige no solo conocimientos técnicos, sino también formación en enfoque de género que permita orientar adecuadamente la toma de decisiones judiciales. Así, esta dimensión permite comprender cómo las condiciones reales del sistema condicionan la aplicación de la ley, evidenciando que su despliegue efectivo requiere capacidades organizacionales y técnicas consistentes con sus exigencias.

Los hallazgos muestran una brecha significativa entre las exigencias de la ley y las capacidades disponibles. Se identifican déficits en formación, especialmente en enfoque de género, junto con una baja cobertura y profundidad de las capacitaciones, lo que dificulta la correcta interpretación y aplicación de la normativa. A esto se suma la sobrecarga laboral, el aumento de funciones administrativas y la insuficiencia de recursos humanos e infraestructura, lo que impacta en la calidad y oportunidad de la atención a las víctimas. Estas limitaciones generan prácticas judiciales que, en algunos casos, reproducen interpretaciones erróneas o minimizan situaciones de violencia. Frente a este escenario, los equipos desarrollan estrategias adaptativas informales para sostener la implementación, aunque de manera desigual entre territorios. En conjunto, estos elementos evidencian que los principales nudos críticos responden a déficits estructurales de implementación, que limitan la efectividad y coherencia del enfoque integral propuesto por la ley.

4. Coordinación interinstitucional y flujo de información

Esta dimensión analiza la coordinación interinstitucional como un componente estructural para la implementación de la Ley N°21.675, en coherencia con los estándares internacionales de derechos humanos, como la CEDAW y la Convención Belém do Pará, que exigen al Estado actuar con debida diligencia reforzada. La ley establece un modelo de protección integral que requiere la articulación entre múltiples actores, incluyendo el Poder Judicial, el Ministerio Público, las policías y los servicios de apoyo a víctimas. En este contexto, la coordinación no se limita a un aspecto operativo, sino que constituye una exigencia jurídica vinculada al acceso efectivo a la justicia, la no revictimización y la protección oportuna. Así, esta dimensión permite comprender cómo la efectividad de la ley depende de la capacidad del sistema institucional para articular competencias, flujos de información y tiempos de respuesta de manera coherente y continua.

Los hallazgos evidencian que la coordinación interinstitucional se configura como un nudo crítico en la implementación, debido a factores estructurales como la fragmentación del sistema, las asimetrías de información y la heterogeneidad territorial en la disponibilidad de redes de apoyo.

Estas condiciones generan discontinuidades en la protección y dificultan la construcción de respuestas integrales, aun cuando las instituciones actúen dentro de sus competencias. Asimismo, se observa una fuerte dependencia de mecanismos informales de coordinación, basados en vínculos personales y prácticas adaptativas, lo que si bien permite sostener la implementación, plantea desafíos en términos de trazabilidad, sostenibilidad y equidad. En conjunto, estos elementos muestran que la brecha no radica en el diseño normativo, sino en las condiciones de implementación, evidenciando la necesidad de fortalecer mecanismos formales, estables y territorialmente pertinentes que permitan materializar de manera efectiva el enfoque de derechos humanos propuesto por la ley.

5. Enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y protección integral

Esta dimensión analiza la implementación de la Ley N°21.675 desde el enfoque de derechos humanos, considerando su inserción en un marco normativo nacional e internacional que reconoce la violencia de género como una vulneración grave de derechos fundamentales. Instrumentos como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y la jurisprudencia interamericana establecen el deber de debida diligencia reforzada, que implica garantizar acceso efectivo a la justicia, evitar la

revictimización y adoptar medidas de protección oportunas y contextualizadas. Si bien estos estándares han sido incorporados en el ordenamiento jurídico chileno y son reconocidos a nivel institucional, los hallazgos evidencian tensiones entre este marco normativo y su implementación práctica, particularmente en la materialización de la protección integral y en la experiencia concreta de las mujeres en el sistema de justicia.

Los resultados muestran que, aunque el acceso a la justicia se encuentra formalmente garantizado, persisten desafíos en la implementación, como la reiteración de relatos que puede generar cargas adicionales para las víctimas, la incorporación desigual de la interseccionalidad en la toma de decisiones y las brechas territoriales en la disponibilidad de redes de apoyo.

Estas condiciones evidencian que la efectividad de la protección no depende únicamente de las decisiones judiciales, sino también de factores contextuales e institucionales que condicionan su ejecución. En este sentido, la protección integral se ve tensionada por la falta de coherencia, continuidad y adaptación a los contextos específicos, lo que plantea la necesidad de fortalecer prácticas institucionales más articuladas y sensibles a la diversidad de situaciones.

En conjunto, los hallazgos muestran que los principales desafíos no radican en el diseño normativo, sino en su traducción efectiva en respuestas estatales coherentes, equitativas y sostenibles en el tiempo.

V. Conclusiones

1. La violencia de género se distingue de una agresión común por requerir un componente discriminatorio orientado a perpetuar un modelo cultural de subordinación de la mujer. Esta violencia no depende solo de elementos objetivos como el sexo de la víctima, sino de la intención de menoscabarla por su condición de tal. Identificar este plus de desvalor es esencial para activar el régimen de protección especial, diferenciándolo de otras formas de violencia.
2. Existe una tensión entre la normativa de violencia intrafamiliar (VIF) y la de violencia de género, pues la primera se centra en vínculos relacionales objetivos. Ante la dificultad de probar el desvalor del género, los operadores suelen privilegiar el marco VIF por ser más conocido y tener menores exigencias probatorias. Sin embargo, este enfoque puede derivar en problemas de infrainclusión, al no captar la especificidad de la agresión estructural basada en el género.

3. El cambio de sede entre la jurisdicción de familia y la penal representa el principal nudo crítico en materia de competencia. Es indispensable que las declaraciones de incompetencia cuenten con una fundamentación sólida para que el Ministerio Público pueda iniciar la investigación penal. A su vez, la remisión de información incompleta o mecánica suele provocar falta de eficiencia en la tramitación de las causas y vacíos de protección para la víctima.
4. Las medidas cautelares permiten hoy que tribunales penales decreten medidas civiles como alimentos o cuidado personal en situaciones de riesgo inminente. No obstante, los juzgados de garantía enfrentan una brecha técnica al carecer de la asesoría interdisciplinaria necesaria para supervisar estas materias familiares. Estandarizar protocolos es prioritario para asegurar que la especialización técnica no obstaculice el acceso a una protección integral.
5. Bajo una interpretación evolutiva, el concepto de mujer para la aplicación de la ley debe ser amplio y expresivo, incluyendo a mujeres trans sin necesidad de cambio registral. Esta postura se ajusta a estándares internacionales como lo expuesto por la Corte IDH en el caso *"Vicky Hernández y otras vs. Honduras"*, reconociendo la identidad de género como factor de vulnerabilidad interseccional. Este enfoque optimiza el derecho procesal como herramienta de tutela, evitando que formalidades administrativas impidan la protección frente a riesgos inminentes.
6. Finalmente, las herramientas de protección tienen naturaleza autosatisfactiva, pudiendo mantener su vigencia de forma autónoma sin depender de una sentencia definitiva. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por una fragmentación estructural del sistema, que genera desigualdades territoriales y costos adicionales para las víctimas. La experiencia comparada indica que el éxito del sistema depende de una coordinación interinstitucional robusta y de una formación especializada que supere las rutinas tradicionales.

Resumen ejecutivo

Nudos críticos

en la Implementación
de la Ley N°21.675



SECRETARÍA TÉCNICA
IGUALDAD DE GÉNERO
NO DISCRIMINACIÓN

secretariadegenero.pjud.cl

